

Zu BT-Drs. 16/8889, 16/6928, 16/10236

Prof. Dr. Klaus Finkelburg  
Präsident des Verfassungsgerichtshofs a.D.

Kurfürstendamm 32 • 10719 Berlin

Tel.: +49 30 880911-030/880 911 - 0

Unser Zeichen: 4ALG.BRAKFI.KFI.asz

10. November 2008

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
zum Thema "Situation der Frauenhäuser"**

Ich äußere mich nachfolgend gutachtlich zu der Frage I. b des Fragenkatalogs. Diese Frage lautet:

„Wäre eine bundesgesetzliche Regelung zur Schaffung einer bundesweiten Grundlage für eine gesicherte Finanzierung von Frauenhäusern verfassungsrechtlich zulässig, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?“

Ob der Bund befugt ist, entsprechend dieser Fragestellung eine bundesgesetzliche Regelung für eine Finanzierung von Frauenhäusern zu schaffen, hängt davon ab, ob er hierfür eine Gesetzgebungskompetenz besitzt und ob er verfassungsrechtlich befugt ist, von einer solchen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch zu machen.

Zu diesen Fragen ist im Einzelnen folgendes auszuführen:

## I.

### **Gesetzgebungskompetenz des Bundes**

1. Das Recht der Frauenhäuser gehört unzweifelhaft, ohne dass dies näherer Ausführungen bedarf, nicht zu den Gegenständen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, die in Art. 73 und Art. 105 Abs. 1 GG im Einzelnen aufgezählt sind.
2. Es kommt daher nur eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes in Betracht. Sie könnte sich aus Art. 74 Abs. 1 Ziff. 7 GG ergeben. Danach hat der Bund das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung für das Gebiet der „öffentlichen Fürsorge (ohne das Heimrecht)“. Würde die Einrichtung und die Finanzierung von Frauenhäusern und das Recht auf Inanspruchnahme von Frauenhäusern (diese detaillierte Fragestellung ergibt sich nicht aus dem Fragenkatalog, aber aus Anträgen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Drs 16/10236 und der Fraktion DIE LINKE zu Drs. 16/6928) unter den Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ fallen, besäße der Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung für diesen Bereich. Die im Rahmen der Förderalismusreform dem Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hinzugefügte Ausschlussklausel „ohne das Heimrecht“ greift im Falle der Frauenhäuser nicht, da mit diesem Begriff nur das Gebiet der bisher im Heimgesetz geltenden „Alten- und Pflegeheime“ gemeint ist (Sachs, Kommentar zum GG, 4. Aufl. 2007, Art. 74 Rdnr. 37),
3. Der Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ist nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht eng auszulegen (BVerfGE 97, 332 <341>). Er umfasst auch präventive Maßnahmen zum Ausgleich von Notlagen und besonderen Belastungen (BVerfGE 88, 203 <329>), Hilfsmaßnahmen bei wirtschaftlicher Notlage oder ganz allgemein bei akuter Hilfsbedürftigkeit (BVerfGE 106, 62<134>), wie sie bei misshandelten Frauen, zu deren Schutz die Frauenhäuser geschaffen werden, vorliegt. Daher habe ich keinen Zweifel, dass der Bundesgesetzgeber, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG die (thematische) Kompetenz besitzt, gesetzliche Maßnahmen betreffend Frauenhäuser oder die Finanzierung von Frauenhäusern zu treffen.

## II.

### **Die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für eine konkurrierende Gesetzgebung**

Auch wenn ein Sachbereich, wie der der „öffentlichen Fürsorge“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, zu den Gebieten gehört, für die der Bund die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis besitzt, darf der Bund nur gesetzgeberisch tätig werden, wenn zusätzlich die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gegeben sind. Art. 72 Abs. 2 GG lautet:

„Auf den Gebieten des Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 7 ... hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts-

oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

Das bedeutet: Der Bund kann, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, gesetzliche Regelungen für Frauenhäuser oder für die Finanzierung von Frauenhäusern nur schaffen darf, wenn eine solche Gesetzgebung

- entweder für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet
- oder für die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse

erforderlich ist. Dies ist nachfolgend zu prüfen, wobei die zu Art. 72 Abs. 2 GG ergangene grundlegende Entscheidung des BVerfG vom 24.10.2002 (BVerfGE 106, 62 ff.) zu Grunde gelegt wird.

### **1. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet**

Gleichwertige Lebensverhältnisse liegen nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht vor, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet „(BVerfGE 106, 62 ff., insbs. Leitsatz 2b aa sowie S. 144). Dann darf zu ihrer Herstellung der Bundesgesetzgeber von einer ihm zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch machen. Der dem Ausschuss vorliegende Bericht über die Lage der Frauenhäuser hat ergeben, dass die Anzahl der in Frauenhäusern und Zufluchtswohnungen zur Verfügung stehenden Plätze von den Ländern als bedarfsgerecht oder als weitgehend bedarfsgerecht eingestuft wird. Insoweit ist eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse von vornherein nicht erforderlich. Große Unterschiede gibt es jedoch hinsichtlich der Finanzierung und finanziellen Förderung der Frauenhäuser. Insoweit wird auf die Information des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend verwiesen. Eine bundesgesetzliche Regelung könnte hier zweifellos zu einer Vereinheitlichung und Verbesserung führen, was jedoch nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht ausreicht, um nach Art. 72 Abs. 2 GG eine bundesgesetzliche Regelung zu rechtfertigen (BVerfGE 106, 62 <144>). Damit der Bundesgesetzgeber tätig werden darf, ist, wie bereits dargelegt, vielmehr erforderlich, dass die Lebensverhältnisse in den Ländern, hier also hinsichtlich der Frauenhäuser oder der Finanzierung der Frauenhäuser sich in erheblicher, „das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“. (BVerfGE a.a.O., S. 144). Diese äußerst strenge Voraussetzung liegt nicht vor. Die Verhältnisse hinsichtlich der Frauenhäuser und ihrer Finanzierung sind ohne jeden Zweifel uneinheitlich. Diese Uneinheitlichkeit hat aber nicht dazu geführt, dass das bundesstaatliche Sozialgefüge in erheblicher Weise beeinträchtigt wird oder dass sich eine derartige erhebliche Beeinträchtigung konkret abzeichnet. Wer hier zu großzügig ist und in der Uneinheit-

lichkeit der Frauenhäuser bereits eine „erhebliche Beeinträchtigung des bundesstaatlichen Sozialgefüges“ sieht, läuft Gefahr, dass das BVerfG ihm nicht folgt.

## 2. Wahrung der Rechtseinheit

Auch wenn ein Gesetz zur Finanzierung von Frauenhäusern nicht zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlich ist, könnte der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG Gebrauch machen, wenn dies zur „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ erforderlich ist (Art. 72 Abs. 2 GG). Zu diesen Begriffen hat sich das BVerfG wie folgt geäußert:

- Die „Wahrung der Rechtseinheit“ bedeutet nicht, dass die Setzung bundeseinheitlichen Rechts – hier: Regelung der Finanzierung der Frauenhäuser durch Bundesgesetz – stets erforderlich ist und der Bund deshalb befugt ist, von einer konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis allein deshalb Gebrauch zu machen, um bundeseinheitliche Rechtsvorschriften zu schaffen. Unterschiedliche Rechtslagen für die Bürger, so hebt das BVerfG (106, 62 <145>) ausdrücklich hervor, sind notwendige Folgen einer bundesstaatlichen Ordnung. Erst wenn die Gesetzesvielfalt auf Länderebene eine „Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen“ darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann, läßt Art. 72 Abs. 2 GG ein Eingreifen des Bundesgesetzgebers zu. Grundsätzlich läßt das Grundgesetz eine Rechtsvielfalt zu. Einheitliche Rechtsregeln können jedoch erforderlich werden, wenn die unterschiedliche rechtliche Behandlung desselben Lebenssachverhalts zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und damit zu unzumutbaren Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr führen. Dieser Voraussetzung liegt, legt man die eingeholten Auskünfte der Länder über Frauenhäuser zu Grunde, nicht vor. Auch wenn die Finanzierung der Frauenhäuser in den Ländern erhebliche Unterschiede aufweist, kann nicht die Rede davon sein, dass hierdurch „erhebliche Rechtsunsicherheit und damit eine unzumutbare Behinderung für den länderübergreifenden Rechtsverkehr“ eintritt.
- Von einer konkurrierenden Befugnis zur Gesetzgebung kann der Bund ferner Gebrauch machen, wenn dies zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Dies ist nach der Rechtsprechung des BVerfG der Fall, „wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung geht“ (106, 62 <146>). Dies ist bei der hier allein interessierenden Finanzierung der Frauenhäuser eindeutig nicht der Fall. Frauenhäuser sind kein nennenswerter Wirtschaftsfaktor. Sie haben keinerlei Bedeutung für den Wirtschaftsraum der Bundesrepublik Deutschland.

### III.

#### Zusammenfassung und Ergebnis

Das Ergebnis der vorstehenden Untersuchung läßt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der Bund besitzt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung für das Gebiet der „öffentlichen Fürsorge“, ausgenommen das Heimrecht. Der Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ umfasst auch die Fürsorge für von Gewalt betroffene Frauen und Kinder. Die Einrichtung, der Betrieb und die Finanzierung von Frauenhäusern gehören daher zu dem Bereich, für den der Bund eine Befugnis zur konkurrierenden Gesetzgebung besitzt.
2. Von dieser Befugnis zur konkurrierenden Gesetzgebung auf dem Gebiet der Frauenhäuser und ihrer Finanzierung darf der Bund allerdings nur unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG Gebrauch machen. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Ein Bundesgesetz über die Finanzierung von Frauenhäusern dient nicht der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, da diese Voraussetzung nach der äußerst strengen Rechtsprechung des BVerfG nur erfüllt ist, wenn die in den Ländern vorliegenden unterschiedlichen Regelungen das „bundesstaatliche Sozialgefüge erheblich beeinträchtigen“. Dies ist nicht der Fall. Auch zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit bedarf es keiner bundesgesetzlichen Regelung der Finanzierung von Frauenhäusern, da die länderspezifischen Unterschiede in der Finanzierung keine im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG unzumutbaren Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr darstellen.
3. Daher ist es dem Bund verwehrt, durch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gestütztes Bundesgesetz eine einheitliche Regelung der Finanzierung von Frauenhäusern zu schaffen. Der Bundestag ist letztlich darauf beschränkt, an diejenigen Länder, deren Finanzierung der Frauenhäuser noch nicht optimal ist, zu appellieren, die Finanzierung zu verbessern. Das vorliegende, durchaus eindrucksvolle Material wird zweifellos einen solchen Appell unterstützen.

(Prof. Dr. Finkelnburg)